

学校编码: 10384

分类号\_\_\_\_\_密级\_\_\_\_\_

学号: 20051300628

UDC\_\_\_\_\_

厦门大学

硕士学位论文

中国地方行政改革的阻力分析

Analysis on the Resistance of Local Public Administration

Reform in China

作者姓名: 黄美

指导教师姓名: 陈振明

专业名称: 行政管理

论文提交日期: 2008 年 5 月

论文答辩时间: 2008 年 月

学位授予日期: 2008 年 月

答辩委员会主席: \_\_\_\_\_

评阅人: \_\_\_\_\_

2008 年 月

## 厦门大学学位论文原创性声明

兹呈交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。  
本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日

# 厦门大学学位论文著作权使用声明

本人完全了解厦门大学有关保留、使用学位论文的规定。厦门大学有权保留并向国家主管部门或其指定机构送交论文的纸质版和电子版，有权将学位论文用于非赢利目的的少量复制并允许论文进入学校图书馆被查阅，有权将学位论文的内容编入有关数据库进行检索，有权将学位论文的标题和摘要汇编出版。保密的学位论文在解密后适用本规定。

本学位论文属于

1、保密（ ），在 年解密后适用本授权书

2、不保密（ ）文献

（请在以上相应括号内打“√”）

作者签名：

日期：

年

月

日

导师签名：

日期：

年

月

日

## 摘要

当前我国正处于体制转轨阶段，这客观上要求传统的行政体制做出相应的变革。行政改革必然对现有政治格局和利益格局作出新的调整，从而会引起一些既得利益者对改革的阻碍。行政改革越是不断深入，各方面的阻力就越是不断增加。改革阻力的存在影响了行政改革的进程和效果，因此，消减改革阻力对于深化当前的地方行政改革具有直接的推动作用。但目前理论界对行政改革阻力的研究并不十分深入，行政改革理论有待于进一步完善。基于这一现实需要，本文对地方行政改革的阻力进行了比较全面的分析，以期为行政改革理论的发展提供一些有益的启示。

本文内容共分三个部分：第一部分分析了地方行政改革的阻力表现。主要从政府内部和外部社会两个方面，对改革中存在的阻力进行了比较深入地分析，引入福建省石狮市“小政府，大社会”行政体制改革案例，结合地方行政改革阻力的具体表现，对此案例进行了简单剖析。第二部分分析了地方行政改革阻力产生的原因。结合第一部分的案例，从行政系统内部、经济、制度等各方面因素对改革阻力产生的原因进行了比较全面的分析。第三部分提出了消减地方行政改革阻力的对策。主要从地方政府领导人能力素质的培养、行政改革配套措施的完善、行政权力监督的强化、行政改革的系统设计以及相关制度安排的改革这几方面提出了对策。

本文利用个体分析与整体分析相结合、理论分析与实证分析相结合的方法，对地方行政改革阻力进行了比较全面、深入的分析。本文主要的不足之处在于缺乏定量分析。

**关键词：**地方政府；行政改革；阻力

## Abstract

China's transition from the planned economy system into the market economy system has required traditional administrative system to make a corresponding transformation. However, the administration reform would readjust the existing political structure and interest patterns, thus provokes the objection of some interest groups. As the administration reform moves forward, it faces different resistance in all respects, which in turn hinders its progress and effectiveness. Therefore, reducing those resistances can directly push local administration reform forward. Even though, current research on the resistance of the administration reform is far from satisfying and urges the need on a further study of the reform. Based on such a practical need, this paper analyzes the resistance of local public administration reform comprehensively, hoping to raise some instructive revelations to contemporary administrative theory.

Mainly, this paper is divided into three parts:

The first part analyzes the resistance of local public administration reform. The resistance comes from two aspects: internal public administrative system as well as external social environment. Moreover, this part engages the public administration reform of Shishi city in Fujian province as a case study, so as to make a deep analysis.

The second part discusses the reason that causes the resistance of local administration reform. Combining with the case in the first part, it tries to find out the reasons from the perspective of internal administrative system, economic factors and institutional defect.

The third part proposes some countermeasures to reduce the resistance of the local administration reform, including training local government officers; improving coordinated measures, enhancing the supervision of the power; constructing a sound administration system and reforming related institutional arrangements

This paper applies two research methods to analyze the resistance of local public

administration reform: the part vs. the whole analysis and theoretical analysis vs. empirical analysis. Admittedly, a lack of quantitative analysis is the major deficiency of this paper.

**Key Words:** Local government; Administration reform; Resistance

厦门大学博硕士论文摘要库

# 目 录

导论 .....	1
一、地方行政改革的阻力 .....	5
(一) 政府内部阻力 .....	5
(二) 外部社会阻力 .....	8
(三) 石狮市“小政府，大社会”行政改革案例 .....	12
二、地方行政改革阻力产生的原因 .....	15
(一) 行政系统内部原因 .....	15
(二) 经济体制改革的负面影响 .....	20
(三) 相关制度安排存在缺陷 .....	22
三、消减地方行政改革阻力的对策 .....	26
(一) 培养选拔富有企业家精神的地方领导人 .....	26
(二) 完善行政改革的配套措施 .....	27
(三) 加强对行政权力的监督 .....	29
(四) 加强改革的系统性设计 .....	32
(五) 改革相关的制度安排 .....	33
结论 .....	37
参考文献 .....	38

## Contents

<b>Introduction.....</b>	<b>1</b>
<b>I.The Resistance of Local Public Administration Reform .....</b>	<b>5</b>
i.Resistance from Internal Administrative System.....	5
ii.Resistance from External Social Environment .....	8
iii.A Case Study of Local Public Administration Reform in Shishi City.....	12
<b>II.Reasons that Cause Resistance of Local Public Administration Reform.....</b>	<b>15</b>
i.Reasons of Local Administrative System.....	15
ii.The Negative Impact of the Economic Reform.....	20
iii.Defects of Related Institutional Arrangements.....	22
<b>III.Countermeasures of Reducing the Resistance of the Local Administration Reform .....</b>	<b>26</b>
i.Training Local Government Officers.....	26
ii.Improving Coordinated Measures.....	27
iii.Enhancing the Supervision of the Administrative Power.....	29
iv.Constructing a Sound Administration System.....	32
v.Reforming Related Institutional Arrangements.....	33
<b>Conclusion.....</b>	<b>37</b>
<b>References.....</b>	<b>38</b>



## 导论

### （一）选题缘由及意义

自改革开放以来，在中央政府的设计与推动下，我国已经进行了五轮行政体制改革。目前地方政府在许多方面的改革都已经迈出了实质性的步伐，取得了一定的进步，<sup>①</sup>但同时改革中也存在一些问题。而且随着行政改革的逐步深化，各方面利益关系的调整和变动都不断加大，目前地方行政改革面临很多的内外阻力。回顾历次行政体制改革的历程，都能从中发现许多不足，正是许多不足之处的存在及其负面影响，引发了社会对于改革的质疑和抵触，从而导致地方政府在实施行政改革过程中阻力重重。其实，行政改革是一种“非帕累托最优”，它不可能使所有的人和社会群体都达到满意的程度，更不可能历次改革始终都能满足社会经济的发展需要。因此，地方行政改革阻力的存在是一种必然。

目前我国行政改革理论的研究成果和行政改革的实践结果存在严重的“悖论”。行政改革理论的研究告诉我们这样一个结论：我国行政改革具有强大的政治、经济、文化、思想、社会和人口动力，改革势在必行。然而从实践来看，地方行政改革却又存在阻力渐增的问题，历次改革的回潮就是很好的印证。严峻的现实促使我们必须重新认识行政改革理论与实践的差异。事实告诉我们，只注重研究当前行政改革的动力因素，而不同时设法消减改革中出现的阻力因素，并不能从根本上保证行政改革的进度和效果。

地方行政改革的实践告诉我们，改革中存在的许多问题都有着政治、经济、文化意识以及政府自身的原因。因此，深入分析地方行政改革中存在的阻力，并设法消减这些阻力，对于丰富当前的行政改革理论具有一定的学术价值。同时也为解决行政改革实践中遇到的问题提供了一些思路，对于深化我国地方政府行政改革具有重要的现实意义。重视对地方行政改革阻力的分析，有助于我们构建适应社会主义市场经济体制的地方政府管理新模式；有利于促进地方经济和社会健康发展；有助于我们更加科学的构思和更为系统的设计地方行政改革的战略；也有利于我们更为科学的选择地方行政改革的路径和推进方式。

<sup>①</sup>陈振明. 中国地方政府改革与治理的研究纲要[J]. 厦门大学学报（哲学社会科学版），2007，（6）：12.

## （二）研究现状与基本概念

### 1. 研究现状

随着地方行政改革实践的发展，尤其是兴起于 20 世纪 80 年代初的地方政府改革实践的发展，使得国内外对于地方政府改革的理论研究十分丰富。在研究的过程中，国内外学者都不同程度地注意到地方政府改革中存在诸多问题，这也是理论研究得以不断进步的重要现实基础。但是对于地方政府改革阻力的专门性、系统性的研究，却一直没有引起足够的重视。在相关研究上，学者们大都倾向于对改革动力进行研究，充分发掘地方政府改革的动因，并在分析中涉及到对改革阻力的一些分析。

国内对于地方政府改革阻力的分析，大多散见于有关地方行政改革的一些著作中，比如孙立平的《断裂——20 世纪 90 年代以来的中国社会》（2003）和《失衡——断裂社会的运作逻辑》（2004），颜廷锐的《中国行政体制改革问题报告》（2004），沈荣华的《中国地方政府学》（2006）等等。专门分析地方行政改革阻力的文章也比较少，相关文章主要有：汪永成的《中国行政改革的阻力：来源分析与消解策略》（1999），李靖《论我国政府机构改革的内部阻力及克服阻力的对策》（1999），茆律章的《地方政府机构改革：障碍与对策》（2000），陈绿平的《我国地方政府机构改革的阻力、难题与对策》（2000），马国芳的《地方政府机构改革的难点及其对策探讨》（2000），金太军的《行政组织变革的动力和阻力分析》（2001），薄兆梅的《我国机构改革的阻力与分析》，施从美的《乡镇机构改革的阻力及其对策分析——以江苏省 Y 镇为例》（2003），赵文义的《体制“四化”酿成改革困局》（2003），国家行政学院课题组的《县级行政改革面临的五大难题》（2004），辛传海的《地方政府制度创新研究：作用、困境与出路》（2005），杨俊晖等的《地方政府的双重角色与行政改革内部阻力》（2006），唐丽萍的《我国行政改革的动力困境与对策思考》（2007）等等。

从上述研究成果可以看出，地方层面的行政改革阻力的研究更加倾向于对政府机构改革阻力的研究，或者一个具体层级的地方行政改革阻力的分析，这与我国行政改革的侧重点有关。1998 年改革之前，我国行政体制改革侧重于对政府机构和行政人员的精简，还没有将政府职能转变的重要性提到更加突出的地位，这主导了理论界对于地方行政改革的认识。1998 年以后，我国的行政体

制改革在设计和实施上更加侧重系统化,强调政府职能转变的重要性,因此,近几年对于地方行政改革阻力的研究,更加侧重对阻力的整体性把握,对行政改革的认识更加全面,对于行政改革阻力的思考也更加深入、系统。

## 2. 基本概念

(1) 地方政府。地方政府是国家权力在特定地域上的物化形态,也是一国政治制度的重要组成部分。<sup>①</sup>世界上除了极少数人口较少和疆域较小的国家外,一般都设置地方政府。由于地方自治的程度不同,各国对地方政府的认识存在很大差异。在学术界,对地方政府概念的界定也大不一样。按照我国宪法和地方政府组织法的规定,我国地方政府仅指地方各级行政机关。但是在行政机关的实际运行中,由于受党管干部制度的制约,地方政府的决策又很大程度上依赖于地方党委,即地方公共事务的重大决策权由地方党委和地方政府共同执行。因此,本文提到的地方政府泛指具有地方重大决策权的地方党委和政府的统称。

(2) 行政改革。不同的学者对行政改革下了不同的定义,其中有学者认为,行政改革是一个过程,是调整行政机构与社会其他要素之间的关系或者行政机构内部关系的过程。<sup>②</sup>有学者则认为,行政改革是指“克服阻力,人为地诱导行政的转变”。<sup>③</sup>我国学者普遍将行政改革分为狭义和广义两个概念。狭义的行政改革就是指政府机构改革;而广义的行政改革则是对行政管理各方面因素进行的调整和变革,是政府适应社会政治、经济、文化环境而进行的自我调整、变更的过程。根据实施主体的差异,我国的行政改革可分为中央层面的行政改革和地方层面的行政改革。前者专指国务院组成部门和直属机构的行政改革,后者则是地方各级政府在中央政府直接推动下进行的行政改革。本文所提到的地方行政改革指的就是地方层面的行政改革。

## (三) 研究框架和方法

### 1. 逻辑结构

为了更加清楚地显示地方行政改革阻力分析的逻辑脉络,本文简单制作了

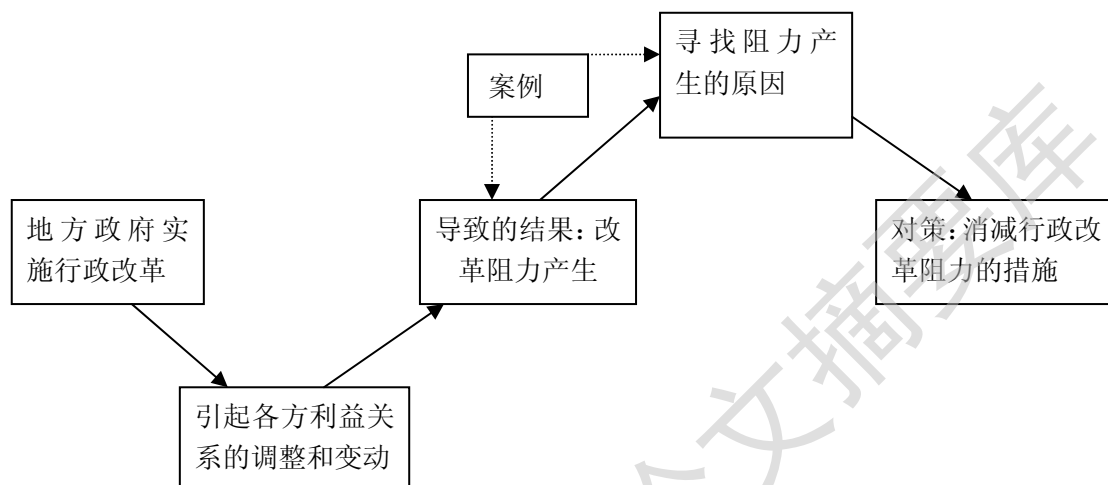
① [德] 埃克哈特·施罗德, 赫尔穆特·沃尔曼. 比较英德公共部门改革[M]. 北京大学出版社, 2004: 1.

② [美] J. D. 蒙哥马利. 行政改革的根源[M]. 印第安纳州布鲁顿比较行政学研究组, 1967 年英文版, 第 1 页. 参见沈荣华. 中国地方政府学[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2006: 350.

③ [美] G. E. 凯顿. 行政改革[M]. 加利福尼亚大学出版社, 1969 年英文版, 第 8 页. 参见沈荣华. 中国地方政府学[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2006: 351.

逻辑结构图（图 1），如下图所示：

图 1：地方行政改革阻力分析的结构图



资料来源：作者自制。

## 2. 研究方法

(1) 整体分析和个体分析相结合。在分析地方行政改革阻力的表现时，采取了将整体分析和个体分析相结合的方法。注意到个体利益和整体利益以及二者的相互作用对改革产生的影响。

(2) 实证分析。对福建省石狮市“小政府，大社会”行政改革案例进行“解剖麻雀式”的剖析，用此案例具体分析了行政改革阻力的具体表现以及阻力产生的原因，使得对改革阻力的分析更加具体化。

## 一、 地方行政改革的阻力

### （一） 政府内部阻力

地方政府在行政体制改革中具有双重角色——既是改革的主体和推动者，又是改革的客体和接受者。角色的双重性使得地方政府自身存在支持改革与反对改革的矛盾。加之我国地方行政改革一直是中央政府直接推动的结果，对地方政府而言，行政改革是一种外源式的自我手术，是在外部压力下实施的自我革命，意味着对自身结构、功能和权力进行限定，对自身行为方式进行约束，对固有观念进行摒弃，<sup>①</sup>这难免在一定程度上触及地方政府及其行政人员的既有权力和利益格局，甚至会伤及其利益，因此政府内部阻力在所难免。

#### 1. 地方政府行政人员的阻碍

地方政府行政人员作为社会人，是与社会经济生活紧密联系在一起，也具有自身的利益取向，如个人价值的实现，职位的升迁，个人经济利益的提高等方面。在我国现行的政治制度框架下，有一种明显的倾向，就是地方政府官员的提升与当地经济发展成正比。而经济的发展有赖于行政改革的实施效果。地方政府对自身改革越明显，创新的举措越多，对企业和其他经济主体的经济刺激就越大，市场经济的发展就越好。正因为如此，当前我国地方政府改革和创新的积极性空前高涨。但是所有的行政人员都不是行政规范和行政道德的完美化身，而是处于角色的冲突之中，一些既得利益受损者会出于自身利益的考虑去阻碍改革。从公共性的角度看，他们是人民利益、公共利益的代表，而从私人性的角度看，他们都有特殊利益，包括物质的、精神的、心理的需求。改革意味着政府内部权力和利益的再调整和再分配，既得利益者总是希望他们的利益不受损害，因此总是想方设法阻挠改革以保护自己的利益。

深化地方行政改革，意味着抛弃全能型政府、管制型政府等概念，摒弃“官本位”思想。在这一过程中，观念冲击常带来一些阻力。地方行政人员对改革的观念性阻碍构成了行政改革的强大阻力。由于观念还未转变，行政改革的既定目标往往在具体实施的过程中，被地方政府行政人员大幅度的扭曲或置换。而且，行政改革存在成本问题，对地方政府行政人员而言，改革的成本是限制

---

<sup>①</sup>杨俊辉等，地方政府的双重角色与地方政府的内部阻力[J]，电子科技大学学报（社科版），2006：246.

其特权及寻租行为，必然破坏现有的利益格局，甚至造成既得利益的丧失，而改革带来的收益有两种：一种是改革有功者获得奖励（晋升或奖赏），这只涉及少部分地方政府官员；另一种是从社会发展的总体收益中获得作为社会成员相应的一部分。成本和收益相比较明显得不偿失，所以一部分地方政府行政人员会给行政改革带来相当大的阻力。

此外还有一些暂时的利益受损者也会阻碍改革。在一些涉及各方面体制变化和多方面利益调整的改革中，有些人可能在某一方面受益，但在另一方面受损，或者在某一阶段受益但在另一阶段受损，因而就可能支持某一项改革而抵制另一项改革，或者在某一时期支持改革而在另一时期反对改革。

虽然从范围上看，上述阻力来源面积不大，但这并不意味着阻力的力度不大。因为这些利益受损群体或个人大多掌握重权，发言权大，阻碍改革进程的“舱量”就因此不可轻视。<sup>①</sup>他们抵制改革的手段主要有：消极拖延，反其道而行之；变相通融，走中间道路；临时应付、事后复辟等等。

## 2. 地方政府组织的阻碍

韦伯认为，虽然在理论上科层组织只是非人格的部门，但实际上它却形成了政府中的独立群体，拥有本身的利益、价值和权力基础。<sup>②</sup>我国很多学者也认可政府是市场经济中的利益主体的观点。地方政府组织自身利益主要表现在两个方面：一是地方政府的自我膨胀倾向。如果不存在有效的制约机制或者约束机制软化，政府自身具有一种不断扩张和膨胀的本性，即追求政府预算的最大化。二是地方政府机构存在体制惰性，这使政府在制度创新方面受到自身力量的掣肘，从而行动迟缓，使政府制度的供给总是赶不上社会对制度的需求。<sup>③</sup>

在我国，市场经济的发展和公共服务需求的增加导致地方政府预算增加：进一步完善基础设施建设，增加社会保障开支，增加教育资金投入，增加环境治理的投入，增加城市建设资金，还有其它服务设施及项目的投入，这使得地方政府组织规模不断扩大。但组织规模过大与增长过快，必然降低地方政府对资源配置的效率。从政府开支比例来看，尽管随着地方政府收入的不断增加，用于社会发展的开支不断增多，但其中用于政府自身财政开支的数目也有了很

①樊纲，渐进改革的政治经济学分析[M]，上海：上海远东出版社，1996：121～122。

②参见杨冠琼，政府治理体系创新[M]，北京：经济管理出版社，2000：318。

③赵锡斌，费显政，政府利益及其对经济政策的影响[J]，中州学刊，1999，（4）：5。

大的增长。对此，唐斯指出，“实际上，所有组织都有扩张的固有倾向。将官僚部门同其它组织区别开来的是它们没有那么多扩张的限制，这些限制也难以自动发挥作用。”<sup>①</sup>地方行政改革，尤其是机构改革就是以精简政府机构为目标，以限制政府规模过大化的趋势，这必然触及地方政府组织的深层利益。

地方政府组织是社会事务管理权的实际行使者，在体制中占有绝对的信息优势，也是发言权最大的一个利益集团。当行政改革兴起的时候，地方政府组织可以利用其谈判能力维持旧的体制。<sup>②</sup>总结起来，他们抵制行政改革的方式主要有两种：一是消极拖延。在行政改革中，改革政策由于受到实施者的主观改动和阻力因素的制约，使得改革的整体效果会大大不同于改革的初衷，因此有些地方政府组织会抓住改革的这点不足，采取拖延的态度，使改革错过了低成本的最佳时期。随着改革成本的逐步递增，于是旧体制就不得不继续运行。二是变相通融。地方行政改革一般要以某种指标来衡量，此时作为实施者的地方政府组织可以利用“内部控制”的手段，加上改革责任的不明确性，做出“上有政策，下有对策”的应对。比如改变部门的名称，以新的面貌（如公共性团体组织的形式）出现，但仍行使旧体制的权利。

### 3. 地方政府部门的阻碍

地方政府部门包括横向的地方政府部门和纵向的地方政府部门。前者指同级地方政府机关的内部不同部门，它们是由政府管理工作的日益分化造成的。后者指地方政府中管理相同的某一方面事务的上级与下级政府部门，它们有着直接的隶属关系，就是常说的对口部门。政府部门是行政组织体系的一个组成部分，是公共利益的代表者。但勿庸讳言，由于改革开放使得利益结构发生重大变化，政府部门作为单位利益代表者的角色也越来越明显。

地方政府部门之间因职能不同而存在强弱有别，部门之间的利益差别更是一种客观存在，人们常说的实权部门、虚权部门以及清水衙门等提法就是对部门差别的一种认可。行政体制改革必然涉及部门之间权力和利益关系的重新划分，这不可避免地引起部门间的争权行为。部门间争权夺利的方式主要有：一是极力向政府领导证明权力归属本部门的必然性和合理性；二是暗中较量，将认为应该属于本部门权限范围的事务抢先管起来，以占据有利之势；三是通过

① [美] 安东尼·唐斯. 官僚制内幕[M]. 郭小聪译, 北京: 中国人民大学出版社, 2006: 169.

② 王臻荣, 常轶军. 论政府利益与改革困境[J]. 经济社会体制比较, 2005, (6): 102~103.

对部门法规规章断章取义，争取上级将尚未明确划分的权力划归本部门。当然这种抢权行为，也可以看作是争先恐后的分担社会管理工作，但当某个部门将某方面的管辖权争取过来后，一旦出现工作疏漏，追究责任时又相互扯皮，互相推诿。这些现象又不能不让人怀疑其动机的功利性。由此可见部门间利益关系的调整是行政改革的一件重要工作，但面临着相当大的阻力。

政府部门成为单位利益的代表者，这使得部门利益“从大的方面看表现为一个条条（即一个部门）的利益或一个块块（即一个地方）的利益，从小的方面看表现为每一个具体单位的利益。”<sup>①</sup>而现实中，单位利益更多的呈现出小团体利益的性质，这是我国地方行政改革中“上有政策，下有对策”现象的原因。但这并不能意味着，在地方行政改革中，地方政府部门利益的单位化特征必然会导致部门领导个人利益与单位利益保持一致。实际上，“穷庙富方丈”的现象已经说明，地方政府部门领导在行政改革中，也可能出于自身利益而阻碍改革，只是这种阻碍力量是借助政府部门的力量实施的。这也正是各级地方政府在行政改革中缺乏动力的重要根源。

## （二）外部社会阻力

政府之外的社会群体主要包括广大民众和各种公共的与私人的团体或组织。行政改革对于社会而言或许是一种进步和发展，但对于有些群体而言则意味着权力和利益的损失，而且由于改革过程中各种力量博弈和混杂的复杂性，使得各种社会群体并不一定支持改革，反而会千方百计抵触改革。

### 1. 民众对改革的误解

历次行政改革都使得社会利益结构出现大的调整，会造成一些群体在改革中受到损害，所以近几年，部分社会利益群体对改革也有怀疑和抵触。

（1）农民阶层对于行政改革的漠视。我国是一个拥有 9 亿多农民的人口大国，农民阶层在我国政治生活中起着重要的作用。从历史发展来看，农民阶层对于社会的影响一直不可忽视，塞缪尔·亨廷顿在论及发展中国家的政治稳定和动乱时，曾说：“如果农民默许并认同现存制度，他们就为该制度提供了一个

<sup>①</sup>李国友. 政府自身特殊利益问题初探[J]. 社会主义研究, 1999, (5): 55.



Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库